CAMERA DEI DEPUTATI N. 4120

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MASSA, MASELLI, BOATO, CAMBURSANO, CREMA, GALDELLI, GIANNOTTI, ORLANDO

Istituzione del difensore civico

Presentata il 10 settembre 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'istituzione del difensore civico nazionale e l'organizzazione della rete dei difensori civici regionali e locali, che con la presente proposta di legge si intende istituire, trovano la sua principale ragion d'essere nel contesto del completamento delle riforme delle pubbliche amministrazioni, delle quali Governo e Parlamento sono impegnati a promuovere l'attuazione.

L'istituto del difensore civico – nato nel lontano 1809 in Svezia con la peculiare caratterizzazione di commissario parlamentare *(Ombudsman)* – è ormai presente in quasi tutti i Paesi europei. Ne sono sprovvisti con l'Italia solo il Belgio (ove per altro ciascuna delle due comunità linguistiche ha il proprio *mediateur*), la Germania, la Grecia e il Lussemburgo, dove per altro è stato diversamente disciplinato il « diritto di petizione » e dove sono attivi i « mediatori » per settori specifici.

La situazione di distinzione e di carenza dell'Italia è ora resa più evidente dopo che nel settembre del 1995 lo stesso Parlamento europeo ha istituito e nominato il mediatore europeo, chiamato ad intervenire nei casi di « cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni comunitarie ».

È pur vero che nella legge di riforma degli enti locali (articolo 8 della legge n. 142 del 1990) in modo incidentale si fa cenno al difensore civico, attribuendo a comuni e province la « facoltà » di attivare detto istituto. Ma a tutt'oggi gli effetti prodotti dalle autonome decisioni degli enti locali sono irrilevanti: solo poco più di un centinaio di comuni su oltre 8 mila e una decina di province hanno istituito un difensore civico locale.

Hanno invece assunto una funzione di anticipazione e di sostituzione significativa le regioni che autonomamente hanno istituito il difensore civico regionale: per prima la Toscana nel 1975 e da ultimo l'Abruzzo nel 1995. A oggi quasi tutte le regioni hanno operante un difensore civico.

L'approvazione di una legge istitutiva del difensore civico nazionale consentirebbe di colmare questo *gap,* di costituire un interlocutore nazionale per la corrispondente autorità dell'Unione europea e degli altri Paesi dell'Unione; ma soprattutto consentirebbe di dare generalità, visibilità, certezza a tutti i cittadini italiani di potersi avvalere di un servizio di tutela esercitabile nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, superando quelle limitazioni e parzialità – soprattutto nei confronti degli uffici periferici dello Stato – cui finora sono incorsi i difensori civici regionali, pur nel lodevole sforzo di sostituzione con cui finora hanno operato.

Contestualmente si è preso atto del lavoro propositivo già avanzato da altri colleghi e del confronto qualitativamente alto e unitario che in questa legislatura la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha avviato.

Per questa ragione, in base alle necessità di organicità emerse, e nel rispetto dei princìpi di autonomia delle regioni e degli enti locali sanciti con vigore dalla legge n. 59 del 1997, si è tentato con la presente proposta di legge di seguire la strada di una legge organica che disegni un sistema di difesa civica, lasciando alle regioni e agli enti locali le relative normazioni, ma garantendo omogeneità di intervento e coordinamento complessivo della funzione sull'intero territorio nazionale.

È quindi quanto mai opportuno che si giunga finalmente a superare l'attività di supplenza che le regioni hanno fino ad ora svolto. Proprio i risultati finora conseguiti dai difensori civici regionali da un lato costituiscono un patrimonio di esperienze positive, dall'altro evidenziano – in particolare in parte del mezzogiorno (e cioè in aree del Paese ove più debole e fragile pare essere la presenza dello Stato) – l'esistenza di una domanda inevasa e di un vuoto da colmare.

Così come appare velleitaria l'ipotesi dell'articolo 8 della legge n. 142 del 1990 che estendeva l'opportunità (facoltativa) per tutti gli enti locali – anche quelli con cento abitanti – di istituire l'ufficio.

È quindi evidente l'esigenza di dare all'istituto della difesa civica compiutezza, piena estensione, efficace legittimazione nello svolgimento delle funzioni sia di tutela (che deve poter riguardare la generalità dei cittadini), sia di controllo e di stimolo (che deve potersi estendere a tutte le pubbliche amministrazioni).

È quindi da sottolineare un'altra ragione rilevante per l'adozione di una simile normativa: l'obiettivo di consentire a ciascun cittadino e nei confronti di ogni pubblica amministrazione di potersi avvalere dell'opportunità di un servizio « amico », quale tutore nei casi di « cattiva amministrazione » e quale promotore del « buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione ». Infatti, in tutte le moderne ed avanzate democrazie, al crescere della quantità e complessità delle funzioni pubbliche nelle relazioni sociali, si accompagna e si definisce l'esigenza di una tutela anche « non giurisdizionale » (e perciò concomitante e non successiva, persuasiva più che sanzionatoria) per le persone nei confronti di atti o comportamenti lesivi dei diritti, da parte delle pubbliche amministrazioni.

Tale forma di tutela ha un duplice vantaggio. In primo luogo consente una tutela anche a quei soggetti marginali che, incapaci o impossibilitati a seguire un percorso giurisdizionale, sarebbero condannati a subire un sopruso (qualcuno ha efficacemente sostenuto che le porte dei tribunali sono sempre aperte come quelle del *Grand Hotel,* peccato che non tutti possano varcarle); in secondo luogo può ragionevolmente rappresentare un'alternativa al tribunale, capace di contenere il carico giurisdizionale che, anche alla luce della giusta decisione del Parlamento di andare ad un superamento dei controlli preventivi di legittimità, sarà tendenzial-

mente e presumibilmente da prevedere in forte aumento.

Con una legge quadro come quella che si propone, si intende dare una configurazione di poteri, prerogative e forme di azione, aggiornata, moderna e coerente ad un istituto nuovo nel nostro ordinamento, ma suscettibile di svolgere, anche alla luce di esperienze regionali e straniere, una positiva azione di contemperamento, di equilibrio, di attenuazione del conflitto ricorrente fra cittadini e pubbliche amministrazioni, via via crescente con l'aumento delle funzioni esercitate dai pubblici poteri. In particolare, nel momento in cui si procede ad un poderoso trasferimento di competenze dallo Stato alle regioni e agli enti locali con il risultato – avvicinando il momento decisionale al cittadino secondo il principio di sussidiarietà – di rendere il cittadino stesso più conscio dei propri diritti e quindi della reale esercibilità degli stessi.

Tutte le ragioni innanzi evidenziate depongono per la giustezza della presente proposta di legge, la quale si caratterizza per la adozione – fra le altre – di alcune impostazioni rilevanti, desunte – oltre che dalla evoluzione della dottrina – dalla riflessione sulle analoghe esperienze di altri Paesi e dalla considerazione critica sull'apporto legislativo e sulle conseguenti pratiche di svolgimento della difesa civica, maturate dalle regioni in quasi un ventennio di attività.

L'approvazione di una legge quadro dello Stato non comporta la soppressione dei difensori civici regionali attualmente istituiti né una loro subordinazione al difensore civico nazionale che con la presente proposta di legge si intende istituire. Anzi, in ottemperanza al principio di sussidiarietà stabilito dalla legge n. 59 del 1997 si prevede una netta distinzione delle competenze, una non ingerenza reciproca e addirittura meccanismi convenzionali di cooperazione, laddove si prevede che il difensore civico nazionale possa avvalersi di quelli regionali per l'esercizio delle sue funzioni nei confronti delle strutture periferiche dello Stato. I difensori civici regionali continueranno ad operare del tutto autonomamente, in conformità alle rispettive leggi regionali, per quanto riguarda uffici e servizi della regione.

Per quanto attiene ai difensori civici locali, anche alla luce degli esiti parziali finora prodotti dalla facoltà degli enti locali di istituire l'ufficio, la proposta di legge prevede l'abrogazione dell'articolo 8 della legge n. 142 del 1990 e una nuova normazione specifica che, visto il ruolo rilevante che si intende affidare al difensore civico, prevede una formula di adeguamento e di ottimizzazione organizzativa basata sulla provincia, autonomamente definita con l'unica garanzia imposta dalla legge dell'introduzione di meccanismi che garantiscano la partecipazione degli enti minori.

A riguardo dell'identità del difensore civico (funzioni, ambiti e modalità di intervento, prerogative) la proposta di legge tiene conto delle formulazioni più moderne e più consolidate dall'esperienza. Fra queste merita ricordare il ruolo del difensore civico per rendere effettivi i princìpi ispiratori e i diritti affermati nelle più importanti leggi di riforma (legge n. 241 del 1990, decreto legislativo n. 29 del 1993, carta dei servizi, eccetera): la partecipazione, la tempestività, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Ma ancora di più merita ricordare l'attenzione prestata per rendere garantiti ed esigibili i diritti dei cittadini più deboli, ipotizzando una peculiare funzione del difensore civico quale promotore e garante di comportamenti ispirati ad umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità. È una impostazione che trova la sua origine in una lettura avanzata dei princìpi costituzionali (le pubbliche amministrazioni come « funzione » dei diritti fondamentali dei cittadini e il difensore civico come promotore della capacità di esercitarli) ma che trova riscontro anche nelle legislazioni recenti di altri Paesi europei (Francia e Spagna).

Per quanto attiene ai poteri di intervento, escludendo l'ipotesi di invasione del campo della giurisdizione o di quello dell'amministrazione, si è ritenuto di affidare al difensore civico – oltre ai poteri ormai ampiamente riconosciuti di conoscenza, istruttoria, informazione, qualche più in-

cisiva capacità di intervento dissuasivo-persuasivo (sia prevedendo l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di collaborare con il difensore civico, sia attribuendo a lui la facoltà di chiedere – fino a nominare direttamente in caso di inerzia – il commissario *ad acta* ed eventuali sanzioni economiche o disciplinari in caso di comportamenti scorretti da parte di pubblici operatori, sia configurando l'ipotesi di reato di omissione in caso di rifiuto alla collaborazione) nonché un potere di mediazione-conciliazione tra le parti. E tra queste parti vi è anche l'ente pubblico (o l'ufficio pubblico) che può adire il difensore civico nei confronti di altro ente o ufficio che risulti inadempiente o che non consenta all'ente ricorrente di esercitare il proprio diritto-dovere. Tale possibilità è quanto mai opportuna in una fase storica in cui si tende ad enfatizzare l'autonomia del singolo ente (ed in particolare dell'ente locale).

Infine, seguendo i modelli adottati dalla quasi totalità delle legislazioni straniere, si è ritenuto di prevedere il procedimento di nomina del difensore civico nazionale e dei suoi aggiunti, la caratterizzazione dei requisiti, l'assetto di organizzazione dell'ufficio, il sistema delle relazioni istituzionali a cui il difensore civico è tenuto, tali per cui risulti chiara e rigorosa la scelta del radicamento dell'istituto presso il Parlamento, che sceglie il difensore civico per le sue indiscutibili qualità di competenza, di indipendenza e di moralità che caratterizzano il designato.

La ricerca - avviata con la legge n. 241 del 1990 e proseguita con altri importanti atti normativi sino all'introduzione del processo sistematico di delegificazione di cui alla recente legge n. 59 del 1997 – volta a dare alle pubbliche amministrazioni requisiti di efficienza, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione, è stata una scelta importante e positiva. E tuttavia è diffusa la convinzione sia che la riforma del procedimento amministrativo abbia bisogno di sostegno e verifiche, sia che permangano ambiti significativi di istanze e di esigenze meritevoli di tutela non giurisdizionale, per i quali il difensore civico può rappresentare una risposta adeguata, moderna, colloquiale e particolarmente attenta ai risvolti umani del diritto. Soccorre a questo riguardo il valore del richiamo all'impostazione solidaristica della nostra Costituzione; ma, assieme ad essa una concezione serena, mite del diritto, nonché l'esigenza di rendere i criteri di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione funzionali alla soddisfazione dei diritti dei cittadini e alla promozione della capacità di esercitarli. In tal modo si può concorrere a far sì che il cittadino sia sempre più protagonista attivo nella vita delle istituzioni e della società.

È per questo che l'istituzione del difensore civico e la configurazione della sua identità quale magistrato di persuasione possono concorrere – assieme ad altre formule di giustizia nell'amministrazione – a rendere più confidenziale il rapporto tra cittadini e amministrazione; possono alleggerire il peso del contenzioso giurisdizionale amministrativo; possono infine rafforzare il consenso dei cittadini verso le istituzioni attraverso la partecipazione attiva di essi al procedimento.

In ultimo è opportuno notare come la presente proposta di legge tenda a rispettare *in toto* l'autonomo potere organizzatorio delle regioni e degli enti locali.

Per il resto si rinvia alla lettura dell'articolato che si ritiene non bisognoso di commenti.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 1.

(Finalità ed oggetto della legge).

1. Al fine di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, nonché di assicurare e promuovere il pieno rispetto dei princìpi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, è istituito il difensore civico.

2. L'ufficio del difensore civico si articola per competenza nel:

a) difensore civico nazionale;

b) difensore civico regionale;

c) difensore civico locale.

ART. 2.

(Destinatari degli interventi).

1. Il difensore civico, ferme restando le competenze delle autorità amministrative indipendenti e degli organi di controllo istituiti all'interno delle singole amministrazioni, interviene secondo le competenze di cui al presente articolo.

2. Il difensore civico nazionale interviene nei confronti di:

a) amministrazioni statali, centrali e periferiche;

b) aziende statali;

c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;

d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;

e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.

3. Il difensore civico regionale interviene nei confronti di:

a) amministrazioni regionali;

b) aziende regionali;

c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza delle regioni;

d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale regionale;

e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale regionale.

4. Il difensore civico locale interviene nei confronti di:

a) amministrazioni provinciali ed enti locali;

b) aziende provinciali, comunali ed intercomunali, consorzi pubblici locali ed istituzioni;

c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza provinciale o comunale;

d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale provinciale, sovracomunale, comunale o circoscrizionale;

e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.

ART. 3.

(Articolazione dell'organizzazione e azione di coordinamento).

1. I difensori civici sono nominati rispettivamente:

a) il difensore civico nazionale dal Parlamento;

b) il difensore civico regionale da ciascuna regione nonché dalle province autonome di Trento e di Bolzano;

c) il difensore civico locale dagli enti locali territorialmente competenti ai sensi dell'articolo 12.

2. Il difensore civico esercita la sua attività in piena libertà ed indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale.

3. Per l'esercizio delle sue funzioni nei confronti delle strutture periferiche dell'Amministrazione dello Stato e dei soggetti di cui all'articolo 2, il difensore civico nazionale può avvalersi dei difensori civici delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano competenti per territorio sulla base di una convenzione da stipulare tra il difensore civico nazionale ed il presidente del consiglio della regione o della provincia autonoma interessata. Con tale convenzione sono disciplinati tra l'altro i poteri e le procedure di intervento del difensore civico regionale o provinciale nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 2, nonché definiti eventuali rimborsi spese.

4. Ogni difensore civico è tenuto a ricevere ciascun ricorso presentato al suo ufficio indipendentemente dalla propria competenza. Qualora il difensore civico valuti la propria incompetenza rispetto al ricorso presentato, provvede d'ufficio ad inviarlo all'ufficio competente, dandone contemporanea comunicazione al ricorrente.

5. Il difensore civico nazionale convoca periodiche riunioni con i difensori civici regionali e locali al fine di:

a) coordinare l'attività del sistema nel rispetto delle diverse competenze e tenendo conto dei princìpi di sussidiarietà e di collaborazione;

b) verificare lo stato di attivazione e di funzionamento della tutela civica locale, promuovendo eventualmente le opportune forme di convenzionamento e di coordinamento;

c) esaminare i problemi connessi con l'attività dei difensori civici regionali nei confronti degli uffici periferici nei casi previsti dal comma 3 del presente articolo;

d) discutere i problemi e le proposte contenute nella sua relazione annuale;

e) valutare i rapporti con gli organi preposti ai controlli interni della pubblica amministrazione, nonché con gli uffici della Corte dei conti preposti ai controlli di gestione, con il Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici e con la commissione prevista dall'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

CAPO II

IL DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

ART. 4.

(Articolazione dell'ufficio e nomina).

1. L'ufficio del difensore civico nazionale è composto:

a) dal difensore civico nazionale;

b) dai difensori civici aggiunti.

2. Il difensore civico nazionale è nominato di intesa dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica.

3. Il difensore civico nazionale è coadiuvato da sei difensori civici aggiunti, cui possono essere affidati dal difensore civico nazionale specifici settori di competenza.

4. In caso di assenza o di impedimento temporaneo del difensore civico nazionale le funzioni vicarie sono svolte dal difensore civico aggiunto delegato o, in mancanza di questo, dal più anziano di età.

5. I difensori civici aggiunti sono eletti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

ART. 5.

(Requisiti).

1. Il difensore civico nazionale è scelto fra i cittadini che, in possesso dei requisiti per essere eletti senatori, diano prova, sulla

base di un documentato *curriculum*, per il prestigio personale e l'attività precedentemente svolta, di sicura competenza in materia giuridico-amministrativa, di conoscenza delle pubbliche amministrazioni e di massima garanzia di moralità ed obiettività.

2. I difensori civici aggiunti devono possedere gli stessi requisiti.

ART. 6.

(Incompatibilità).

1. L'ufficio del difensore civico nazionale e dei suoi aggiunti è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale o carica anche elettiva. Esso è altresì incompatibile con l'appartenenza a partiti politici.

2. Qualora siano eletti soggetti che si trovino in condizione di incompatibilità, la relativa causa deve cessare entro il termine di venti giorni dalla comunicazione della nomina.

3. Nell'ipotesi di causa sopravvenuta, il termine di cui al comma 2 decorre dalla contestazione della causa di incompatibilità.

4. La contestazione dell'incompatibilità o la decadenza dal mandato, qualora al termine dei venti giorni non sia cessata la causa di incompatibilità, è effettuata dal Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica.

ART. 7.

(Durata in carica).

1. Il mandato di difensore civico nazionale ha la durata di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

2. Almeno tre mesi prima della scadenza è avviata la procedura per la nuova nomina.

3. Salvo i casi di decadenza, le funzioni del difensore civico nazionale sono prorogate fino all'entrata in carica del successore.

4. In ogni momento il difensore civico può rinunziare motivatamente al mandato, dando un preavviso di almeno tre mesi.

5. I difensori civici aggiunti scadono comunque contemporaneamente al difensore civico nazionale.

6. Chi ha svolto la funzione di difensore civico a qualsiasi livello è ineleggibile a qualunque carica elettiva pubblica per cinque anni dalla data cessazione dall'incarico.

ART. 8.

(Revoca).

1. Il difensore civico nazionale e i difensori civici aggiunti possono essere revocati congiuntamente dai Presidenti delle due Camere in caso di impedimento fisico che non consenta lo svolgimento delle funzioni proprie.

ART. 9.

(Trattamento economico).

1. Al difensore civico nazionale spetta il trattamento economico complessivo corrispondente a quello dei membri del Parlamento. Ai difensori civici aggiunti spetta un trattamento economico pari all'80 per cento di quello percepito dal difensore civico nazionale.

2. Al difensore civico nazionale ed agli aggiunti si applica l'articolo 88 del Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'articolo 4 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261.

3. Il dipendente di impresa pubblica o privata che viene eletto ha diritto al mantenimento del posto.

ART. 10.

(Sede, uffici, personale e consulenti).

1. L'ufficio del difensore civico nazionale ha sede in Roma.

2. Con provvedimento adottato dal difensore civico nazionale, sentito il Ministro del tesoro, è stabilita la dotazione organica dell'ufficio, articolata per qualifiche. Il numero dei posti complessivamente previsti non può superare le cento unità.

3. I posti previsti in organico sono coperti da dipendenti pubblici, collocati in posizione di comando secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.

4. All'atto del suo insediamento, ovvero in un qualunque momento successivo, con provvedimento motivato, il difensore civico nazionale può interrompere il rapporto con un dipendente, sostituendolo con un altro. In tal caso, il dipendente cessa dalla posizione di comando ed è ricollocato nell'organico dell'ente di provenienza.

5. Il provvedimento di cui al comma 2 determina altresì le indennità spettanti per ciascuna qualifica al personale comandato.

6. Qualora, entro novanta giorni dal provvedimento di cui al comma 2 o dalla nomina del difensore civico nazionale, non siano coperti i posti previsti in pianta organica, questi può assumere personale a contratto a tempo determinato, di durata non superiore al suo mandato.

7. Il difensore civico nazionale, qualora l'esercizio delle sue funzioni richieda particolari cognizioni, può stipulare contratto d'opera con esperti qualificati nelle diverse discipline nonché con interpreti e traduttori.

CAPO III

I DIFENSORI CIVICI REGIONALI E LOCALI

ART. 11.

(Il difensore civico regionale).

1. Ogni regione e provincia autonoma istituisce l'ufficio del difensore civico regionale.

2. All'istituzione del difensore civico le regioni e province autonome provvedono con apposita legge che stabilisce l'organizzazione dell'ufficio e le modalità di funzionamento nell'ambito dei criteri generali di cui al capo IV.

3. La legge stabilisce inoltre l'indennità che non può essere superiore al trattamento economico complessivo corrispondente a quello dei membri del rispettivo consiglio regionale.

4. La legge può prevedere l'istituzione di difensori civici regionali aggiunti.

5. La legge stabilisce altresì le dimensioni massime della dotazione organica e le modalità di reperimento del personale.

6. I requisiti per la nomina a difensore civico regionale o aggiunto sono quelli previsti dall'articolo 5 e valgono le medesime incompatibilità di cui all'articolo 6.

7. Qualora, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'ufficio del difensore civico regionale non sia stato istituito e reso operativo, all'espletamento delle sue funzioni provvede, anche mediante la nomina di un commissario, il difensore civico nazionale, con spese a carico della regione o provincia autonoma inadempiente, da trattenere, con disposizione del Ministro del tesoro, dai trasferimenti annuali a carico dello Stato.

ART. 12.

(Il difensore civico locale).

1. I comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti possono istituire un autonomo ufficio del difensore civico locale. Le modalità di nomina, l'organizzazione dell'ufficio, l'organico e le modalità di reperimento del personale sono stabiliti dallo statuto e con regolamento.

2. I comuni con popolazione inferiore ai 50 mila abitanti utilizzano l'ufficio del difensore civico locale istituito dalle amministrazioni provinciali.

3. Le province, sentiti i comuni compresi nel proprio territorio, istituiscono l'ufficio del difensore civico locale.

4. L'istituzione dell'ufficio, l'organizzazione, il funzionamento, le modalità di nomina sono stabilite con regolamento provinciale.

5. Le modalità di nomina, definite con regolamento, devono prevedere la possibilità di partecipazione diretta dei comuni compresi nel territorio provinciale su cui opera il difensore civico locale.

6. Le province si convenzionano con i comuni aventi popolazione superiore ai 50 mila abitanti per stabilire modalità di coordinamento dei rispettivi autonomi uffici. Detti comuni possono altresì, in luogo della possibilità di cui al comma 1, utilizzare, mediante convenzione, l'ufficio del difensore civico locale istituito dalla provincia.

7. Il regolamento stabilisce l'eventuale istituzione del difensore civico locale aggiunto definendone il numero. Il difensore civico aggiunto può operare, in base a quanto stabilisce il regolamento, sia per specifico settore di competenza, sia per ambito territoriale subprovinciale.

8. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce inoltre l'indennità del difensore civico locale che non può comunque in nessun caso superare l'80 per cento di quella massima stabilita per il rispettivo difensore civico regionale.

9. L'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

CAPO IV

LE FUNZIONI DEI DIFENSORI CIVICI

ART. 13.

(Ambito di intervento).

1. Il difensore civico interviene a difesa del cittadino al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi, in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241.

2. In ogni atto notificato al destinatario è indicata la possibilità di rivolgersi al difensore civico.

3. Il difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto d'impiego o di lavoro con i soggetti di cui all'articolo 2.

ART. 14.

(Rapporti con i ricorsi giurisdizionali ed amministrativi).

1. La presentazione di una istanza al difensore civico non ha effetti sul decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi.

2. La proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi non esclude né limita la facoltà di presentare istanza al difensore civico, né incide sui suoi poteri di intervento.

3. Il difensore civico può segnalare agli organi di controllo eventuali vizi degli atti ad esso sottoposti.

ART. 15.

(Funzioni del difensore civico).

1. Le funzioni del difensore civico sono:

a) la funzione di controllo;

b) la funzione di composizione dei conflitti;

c) la funzione di sollecitazione di atti di riforma.

2. Le funzioni di controllo nei confronti delle pubbliche amministrazioni sono esercitate sia su richiesta che d'ufficio e si concludono con specifiche raccomandazioni dirette alle pubbliche amministrazioni stesse. Inoltre il difensore civico compie i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali previsti dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.

3. La funzione di composizione dei conflitti è finalizzata sia a tutelare tutti i cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni, particolarmente quelli che per ragioni sociali non hanno facile accesso agli strumenti di tutela in sede civile

o amministrativa previsti dalle leggi vigenti, sia a ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali e si esplica mediante l'azione di mediazione tra le parti in lite, aiutandole a stabilire un rapporto che modifichi in senso positivo l'atteggiamento reciproco.

4. La funzione di sollecitazione di atti di riforma è finalizzata all'ottenimento di riforme legislative e amministrative e alla sollecitazione nell'applicazione delle riforme stesse. Nell'esplicazione di tale funzione il difensore civico interviene ogni qualvolta nello svolgimento della propria attività constati l'esigenza che si colmino carenze legislative, che si realizzino modifiche normative oppure che vengano adottate altre misure da parte dello Stato e delle pubbliche amministrazioni.

ART. 16.

(Intervento su richiesta).

1. Il difensore civico può intervenire su istanza di cittadini, stranieri, apolidi, anche se minori, interdetti o inabilitati, enti pubblici o privati, associazioni e formazioni sociali.

2. L'istanza di cui al comma 1 non è soggetta ad alcuna formalità particolare.

3. L'istanza dei soggetti di cui al comma 1 può essere presentata a qualsiasi difensore civico operante sul territorio della Repubblica, il quale, tenuto conto delle competenze previste all'articolo 2, ove ritenga che la stessa esuli dalle sue competenze, provvede ad inoltrarla al difensore civico competente, informandone il richiedente.

4. Il difensore civico interviene nel corso del procedimento o ad atto emanato.

5. I soggetti di cui al comma 1 possono richiedere il patrocinio gratuito di uno dei seguenti soggetti:

a) parlamentari in carica, con l'esclusione di coloro che sono membri del Governo;

b) consiglieri regionali in carica, con l'esclusione di coloro che svolgono le fun-

zioni di assessori o di presidente della giunta, limitatamente alle competenze del difensore civico regionale o locale nell'ambito del territorio di competenza;

c) consiglieri provinciali e comunali, con l'esclusione dei consiglieri comunali che rivestano anche l'incarico di sindaco o di assessore, limitatamente alle competenze del difensore civico locale e nell'ambito dei territori di rispettiva competenza.

6. Nel caso di cui al comma 5 il difensore civico informa, oltreché il ricorrente, anche il patrocinatore di ogni atto o azione che intraprende. In caso di audizione del ricorrente ovvero di azione di mediazione tra le parti, il difensore civico è tenuto a convocare anche il patrocinatore e non può prescindere dalla sua presenza a meno di espressa rinuncia del patrocinatore stesso.

ART. 17.

(Intervento d'ufficio).

1. Il difensore civico interviene d'ufficio qualora rilevi casi di cattiva amministrazione nell'attività svolta dai soggetti di cui all'articolo 2.

2. Al fine di acquisire una più approfondita conoscenza delle disfunzioni o inefficienze più ricorrenti nell'attività dei pubblici uffici, in particolare delle strutture che erogano servizi, il difensore civico promuove periodici incontri con i rappresentanti delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali e di rappresentanza dei consumatori, degli ordini professionali, degli enti morali e di ogni altro soggetto che ritenga utile ascoltare.

3. Il difensore civico, nei limiti della propria competenza, può svolgere indagini relative al rispetto dei princìpi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità su tutti i settori delle pubbliche amministrazioni, segnalando agli organi competenti le disfunzioni relative e suggerendo le opportune modifiche da apportare in sede legislativa, regolamentare od organizzativa.

ART. 18.

(Vigilanza su settori particolari).

1. Al difensore civico è affidato un peculiare potere di vigilanza su quei settori delle pubbliche amministrazioni e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti, quali gli anziani, i minori, i portatori di *handicap*, i malati di mente, i reclusi, gli immigrati, al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità.

2. Gli esiti sono comunicati alle autorità competenti indicando, se possibile, modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni e le inefficienze riscontrate ed informando, nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica in ordine alle disfunzioni rilevate e ai rimedi proposti.

ART. 19.

(Poteri istruttori).

1. Il difensore civico, valutato il fondamento dell'istanza di cui all'articolo 16 o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, chiede innanzitutto informazioni o chiarimenti sull'atto o sul comportamento oggetto del suo intervento.

2. In caso di mancata risposta alle informazioni o ai chiarimenti richiesti o qualora non li ritenga esaurienti, il difensore civico può:

a) accedere a qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'articolo 2;

b) esaminare ed ottenere il rilascio di copia di qualunque documento relativo all'oggetto del proprio intervento, senza i limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Le spese sono a carico dell'amministrazione controllata;

c) convocare con congruo preavviso il responsabile del procedimento o dell'uffi-

cio competente per esaminare congiuntamente la pratica;

d) convocare con congruo preavviso il responsabile del comportamento per avere i chiarimenti necessari.

3. Qualora ne ravvisi l'opportunità il difensore civico può convocare congiuntamente o separatamente le parti per tentare un'azione di mediazione sino al raggiungimento e alla formalizzazione dell'accordo.

4. Il difensore civico è tenuto al segreto su quanto acquisito sulla base di atti esclusi dal diritto d'accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché su atti segreti o comunque riservati.

5. Restano salvi i limiti previsti per il diritto d'accesso ai documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n 801. Il difensore civico, nel caso gli venga opposto il segreto di Stato, richiede l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri affinché, entro trenta giorni, confermi o meno l'esistenza del segreto.

ART. 20.

(Esiti degli interventi).

1. Il difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i suoi rilievi alla pubblica amministrazione interessata.

2. Il funzionario o l'organo competente può o provvedere in accoglimento alle richieste del difensore civico nel termine stabilito dalla legge o da lui indicato, o comunicare al difensore civico gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali ha ritenuto di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni.

3. L'atto finale del procedimento, nel caso in cui le valutazioni del difensore civico non siano state, in tutto o in parte, condivise, ne deve recare adeguata motivazione.

4. In caso di inerzia della pubblica amministrazione il difensore civico può richiedere all'autorità competente la no-

mina di un commissario *ad acta*, qualora si tratti di provvedimenti dovuti, illegittimamente omessi. Nei casi previsti dalla legge ovvero quando per ulteriore inerzia l'autorità competente ometta la nomina del commissario *ad acta* nei tempi fissati dalla richiesta, il difensore civico, previa ulteriore diffida, procede alla nomina di un proprio commissario *ad acta*, definendo il termine massimo entro cui il provvedimento deve essere emanato. Le spese relative all'azione del commissario nominato dal difensore civico sono a carico dell'ente inadempiente.

5. Qualora il difensore civico ritenga, in merito ad un ricorso di cui è stato investito, che l'applicazione delle norme di legge o delle disposizioni regolamentari comporti una ingiustizia, può suggerire all'organismo chiamato in causa le soluzioni che consentano di regolare secondo giustizia il caso del richiedente, e proporre all'autorità competente le misure che egli giudichi atte a porvi rimedio e suggerire le opportune modifiche alle disposizioni legislative o regolamentari.

6. Il difensore civico comunica all'interessato e, se esistente, al suo patrocinatore, l'esito dell'intervento, indicandogli le eventuali iniziative che può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

ART. 21.

(Sanzioni).

1. I destinatari degli interventi del difensore civico sono tenuti ad agevolare il compito del difensore civico.

2. L'omissione di risposta ad una richiesta del difensore civico entro il termine stabilito, seguita da esplicita diffida, è punita con la pena prevista dal secondo comma dell'articolo 328 del codice penale.

3. Il difensore civico, in caso di mancata collaborazione da parte dei funzionari interpellati, può richiedere all'organo competente la non corresponsione di incentivi economici collegati al corretto adempimento dei compiti d'ufficio e, nei casi più

gravi, l'attivazione del procedimento disciplinare.

4. L'organo competente ad attivare il procedimento disciplinare vi provvede, salvo che, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta del difensore civico, questi non gli comunichi la richiesta di archiviazione con atto motivato.

5. L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al difensore civico.

ART. 22.

(Obblighi di denuncia).

1. Qualora nell'esercizio delle sue funzioni il difensore civico venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato, ne fa rapporto all'autorità giudiziaria.

2. Il difensore civico può richiedere all'autorità giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale. L'autorità giudiziaria informa il difensore civico della richiesta di archiviazione del procedimento penale.

3. Al difensore civico è data comunicazione dell'inizio dell'azione penale nei casi di cui all'articolo 36, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

4. Il difensore civico segnala al procuratore generale presso la Corte dei conti eventuali irregolarità che possano comportare responsabilità contabile o amministrativa di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni.

ART. 23.

(Relazione annuale).

1. Il difensore civico nazionale, raccolte le opportune informazioni dai difensori civici regionali e locali, redige e trasmette, entro il 30 giugno di ogni anno, al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, una relazione sull'attività complessiva-

mente svolta con riferimento agli accertamenti espletati su richiesta o d'ufficio, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi normativi o organizzativi ritenuti utili o necessari.

2. In casi di particolare gravità ed urgenza il difensore civico può presentare una relazione straordinaria.

3. Ciascuna Camera esamina e discute la relazione annuale del difensore civico, secondo le norme del proprio regolamento.

4. Le Commissioni parlamentari possono convocare il difensore civico per avere chiarimenti sull'attività svolta.

5. Le modalità relative alle relazioni dei difensori civici regionali e locali sono stabilite rispettivamente con legge regionale e con regolamento provinciale o comunale.

ART. 24.

(Pubblicità e dovere di informazione).

1. La relazione annuale, di cui all'articolo 23, è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

2. Della relazione è data pubblicità su quotidiani, emittenti radiofoniche e televisive private a diffusione nazionale, nonché attraverso la concessionaria del servizio pubblico radio televisivo.

3. Il difensore civico nazionale dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei contenuti più rilevanti della propria attività, avvalendosi se del caso di mezzi e strumenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche ai sensi dell'articolo 11-*bis* del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422. A tal fine può richiedere l'accesso radiofonico e televisivo.

4. Il difensore civico può altresì rendere note singole questioni, nel rispetto delle eventuali esigenze di riservatezza delle persone coinvolte.

CAPO V

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

ART. 25.

(Norme di indirizzo per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano).

1. I princìpi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono princìpi generali dell'ordinamento giuridico in tema di rapporti fra pubbliche amministrazioni e cittadini.

2. Ai difensori civici regionali e locali si applicano le norme previste al comma 2 dell'articolo 9 della presente legge.

ART. 26.

(Onere finanziario).

1. Le spese per il funzionamento dell'ufficio del difensore civico nazionale sono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

2. Il difensore civico nazionale comunica ogni anno al Ministero del tesoro il fabbisogno dell'ufficio.

3. Il difensore civico nazionale provvede all'autonoma gestione delle spese per il funzionamento dell'ufficio nei limiti del fondo di cui al comma 1.

4. Il rendiconto è soggetto al controllo della Corte dei conti.

5. Le spese di funzionamento degli uffici dei difensori civici regionali sono posti a carico dei bilanci delle rispettive regioni. Le modalità di determinazione del fondo sono stabilite dalla legge regionale.

6. Le spese di funzionamento degli uffici dei difensori civici locali sono a carico dei bilanci delle province e dei comuni e ripartite secondo il principio della proporzionalità.

ART. 27.

(Entrata in vigore della legge).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

DDL13-4120
Lire 1000